

La proposta di Convenzione Multilaterale: un plausibile bilanciamento al prelievo para-fiscale del CBAM

Carlo Ludovico Orio

Abstract: Il contributo analizza il ruolo degli strumenti fiscali nella transizione ambientale e l'impatto del *Carbon Border Adjustment Mechanism* nel mercato dell'Unione Europea. L'assenza di una cornice regolamentare multilaterale condivisa genera incertezze nella ripartizione della potestà impositiva tra Stati e rischia di compromettere l'efficacia della *governance* fiscale climatica. La proposta di *Multilateral Carbon Tax Treaty* rappresenta un modello per definire chiaramente il luogo della tassazione, secondo il principio "chi inquina paga".

Parole chiave: *Multilateral Carbon Tax Treaty*; transizione ecologica; *governance* fiscale

Il *Carbon Border Adjustment Mechanism* "CBAM" può essere un sufficiente sostituto per ripartire la potestà impositiva?

La crescente urgenza di contrastare il cambiamento climatico ha posto al centro dell'agenda internazionale la fiscalità ambientale come strumento per incentivare comportamenti sostenibili. Il meccanismo europeo CBAM costituisce un tentativo per evitare distorsioni della concorrenza dovute alle differenze di prezzo nel commercio del carbonio¹ e costituisce *de facto* una misura para-tributaria. Tuttavia, la molteplicità di regimi fiscali nazionali e sovranazionali solleva questioni di incertezza del diritto e comporta il rischio di aumentare sproporzionatamente il carico fiscale in fase di importazione. In assenza di un quadro multilaterale armonizzato, è possibile che venga compromessa

¹ Il Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e che entrerà in vigore l'1 gennaio 2026, è uno strumento del pacchetto "Fit for 55" volto ad evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio ("*carbon leakage*") ed a garantire un prezzo del carbonio equivalente tra merci prodotte nell'UE e importate da Paesi terzi. Si applica alle importazioni di alcuni beni ad alta intensità di carbonio (inizialmente acciaio, cemento, alluminio, fertilizzanti, idrogeno ed energia elettrica) e impone agli importatori l'acquisto di certificati CBAM proporzionali alle emissioni incorporate, salvo detrarre eventuali tasse sul carbonio già pagate nel Paese d'origine.

l'efficacia della politica climatica e che si generino contenziosi tra Stati; attualmente si tratta solo di una misura² di rilevanza europea.

Le struttura della proposta di *Multilateral Carbon Tax Treaty* “MCTT”.

L'imposizione di un prezzo sul carbonio incorporato nei prodotti importati si scontra con il principio di sovranità fiscale degli Stati.

La proposta di convenzione MCTT³ si inserisce in questo contesto come tentativo di armonizzare la tassazione del carbonio su scala globale, individuando tre possibili momenti impositivi. L'imposta è applicata dal primo Stato contraente in cui si realizza una delle tre fasi di seguito indicate: la fase “*Upstream*”, che riguarda l'estrazione del petrolio, del gas o del carbone, nel luogo di estrazione per gli Stati ricchi di risorse o al momento dell'importazione per quelli poveri di risorse; la fase “*Midstream*”, relativa alla raffinazione, alla trasformazione o alla conversione in elettricità; ed infine, la fase “*Downstream*” riferita al consumo finale dei combustibili fossili.

La tassazione *Upstream* permette di internalizzare i costi ambientali direttamente alla fonte, mentre la flessibilità delle fasi *Midstream* e *Downstream* consente di applicare l'imposizione anche nei Paesi importatori, evitando distorsioni competitive.

Inoltre, è prevista l'istituzione di un *Common Carbon Fund* per sostenere progetti di decarbonizzazione, trasferimento tecnologico e adattamento climatico nei Paesi in via di sviluppo.

La funzionalità della proposta di *Multilateral Carbon Tax Treaty* “MCTT”.

² La misura è stata di recente semplificata con Regolamento (Ue) 2025/2083, poiché la quota principale delle emissioni è attribuibile a un numero limitato di importatori. Infatti, per ridurre gli oneri amministrativi a carico di chi introduce nel mercato quantità modeste di merci, è stata fissata una soglia unificata di 50 tonnellate all'anno, calcolata sulla massa, applicabile ai settori del ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti e cemento. Gli operatori che non superano tale limite saranno esentati dagli obblighi previsti dal CBAM, mentre chi oltrepassa la soglia dovrà adempiere a tutte le prescrizioni normative..

³ Si tratta di una proposta formulata da un membro della sottocommissione sulla tassazione ambientale presso le Nazioni Unite. Inoltre, in tema, T. FALCÃO, *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty*, Amsterdam, 2019. La convenzione è aperta alla firma degli Stati ed entrerà in vigore una volta ratificata da almeno 20 Paesi che rappresentino una quota minima - ancora da definire - delle emissioni globali di CO₂ o delle riserve mondiali di combustibili fossili.

Il modello MCTT offre una risposta chiara alle criticità normative legate al CBAM.

In primo luogo, garantisce la certezza del diritto, definendo in modo univoco il luogo ed il momento in cui si applica la tassazione sul carbonio, attraverso la regola trifasica, riducendo il rischio di conflitti tra Stati in tema di doppia o tripla imposizione⁴ ed evitando l'applicazione di un'imposta sproporzionata rispetto alla capacità contributiva del singolo. Un altro aspetto importante riguarda l'equità e la responsabilità differenziata tra Stati contraenti, poiché la tassazione tiene conto del principio di *"common but differentiated responsibilities and respective capabilities"* (ex art. 3 lett. d) MCTT). Difatti, la Convenzione prevede una imposizione minima sul carbonio ma non un tetto massimo.

Ed invero, si prevede un meccanismo di "aggiustamento" fiscale del carbonio alle frontiere, che permette agli Stati consumatori di applicare una tassa supplementare sui combustibili fossili quando l'aliquota applicata nel Paese di estrazione è inferiore di almeno il 10% rispetto a quella locale⁵.

La cooperazione multilaterale completa il perimetro tracciato divenendo uno strumento causalmente orientato ad ovviare, o almeno a rallentare, il cambiamento climatico.

Di conseguenza, l'approccio multilaterale proposto dal MCTT contribuisce a ridurre il rischio di contenziosi internazionali, fornendo un quadro coerente che bilancia gli obiettivi ambientali, lo sviluppo sostenibile e la tutela della libera concorrenza.

Conclusioni

Il quadro normativo introdotto con il CBAM evidenzia limiti significativi nella gestione della transizione ambientale in assenza di un valido bilanciamento impositivo.

Infatti, detta regolamentazione produrrà indirettamente un anticipato prelievo parafiscale sul carbonio, senza tuttavia risolvere in modo sistematico il problema dell'individuazione del luogo della tassazione, né prevenire il rischio di sovrapposizioni impositive in assenza di un coordinamento multilaterale vincolante.

⁴ A. COMELLI, *Convenzione multilaterale sulla carbon tax e crediti d'imposta con finalità ambientale*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2/2025, p. 468.

⁵ T. FALCÃO, *A Climate Treaty for the Global Taxation of Carbon*, ICTD Working Paper, 187, July 2024, in <https://www.ictd.ac/publication/climate-treaty-global-taxation-carbon/>.

Il CBAM, dunque, potrebbe assumere una funzione prevalentemente di riequilibrio concorrenziale, priva di una compiuta e autonoma operatività in termini di fiscalità internazionale.

Invece, il *Multilateral Carbon Tax Treaty* fornisce una soluzione multilaterale e strutturata in grado di stabilire regole chiare, ridurre il rischio di doppia imposizione, promuovere equità tra Stati e rafforzare la governance internazionale sul carbonio. La sua applicazione rappresenta un passo decisivo verso una politica fiscale climatica globale, più efficace, coerente e integrata con gli obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo sostenibile.